

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**  
**DES TRAVAUX**  
**DES PARLEMENTAIRES DE LA MAJORITÉ**  
**SUR**  
**LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

**Travaux animés par :**

**Dominique PERBEN**  
**Ancien ministre**  
**Député UMP du Rhône**

**Et**

**Jean-Patrick COURTOIS**  
**Sénateur UMP de Saône-et-Loire**



**Janvier 2009**

## **AVANT – PROPOS**

Fidèle à ses engagements, le Président de la République, Nicolas SARKOZY a installé le Comité pour la réforme des collectivités locales, le 22 octobre 2008.

Dans la lettre de mission qu'il a adressée à Edouard BALLADUR, nommé Président de ce Comité, le Président de la République demande que lui soit présentées « des propositions de mesures innovantes, volontaristes et audacieuses propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, ainsi que de formuler toute recommandation qu'il jugera utile à la réforme des collectivités locales ».

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales devra être remis au Président de la République courant mars 2009.

Le chantier de la réforme étant lancé et ouvert, les responsables des Groupes parlementaires de la majorité Messieurs Jean-François COPE (UMP, Assemblée nationale), François SAUVADET (Nouveau Centre, Assemblée nationale), Henri de RAINCOURT (UMP, Sénat) et Michel MERCIER (Union centriste, Sénat) se sont réunis le 15 octobre 2008 et ont souhaité également organiser et mener une large réflexion sur le sujet avec les députés et les sénateurs (les présidents des Groupes ont choisi de ne pas traiter le cas de l'Ile-de-France).

Dominique PERBEN (Député du Rhône) a été chargé d'animer les travaux à l'Assemblée Nationale et Jean-Patrick COURTOIS (Sénateur de Saône-et-Loire) au Sénat.

Cette nouvelle méthode de travail s'inscrit parfaitement dans le cadre du renforcement des pouvoirs du Parlement, on pourrait même dire qu'elle s'impose, en raison de l'ampleur du sujet.

Elle permet aussi d'apporter un appui éclairé aux travaux du Comité BALLADUR.

Quatre « ateliers » ont été installés, chacun co-présidé par un député et un sénateur :

- Atelier « Comparaison internationale » :
  - \* Nicole AMELINE (Députée du Calvados),
  - \* Patrice GELARD (Sénateur de la Seine-Maritime).
  
- Atelier « Gouvernance » :
  - \* Didier QUENTIN (Député de Charente-Maritime),
  - \* François-Noël BUFFET (Sénateur du Rhône).
  
- Atelier « Compétences » :
  - \* Michel PIRON (Député du Maine-et-Loire),
  - \* Eric DOLIGE (Sénateur du Loiret).
  
- Atelier « Finances locales » :
  - \* Alain GEST (Député de la Somme),
  - \* Charles GUENE (Sénateur de la Haute-Marne).

De très nombreux parlementaires sont venus participer et débattre au sein de ces ateliers qui se sont réunis chaque semaine depuis fin octobre, alternativement à l'Assemblée Nationale et au Sénat.

Quatre réunions plénières se sont tenues également pour permettre aux parlementaires inscrits dans les différents ateliers de débattre sur l'ensemble des sujets et de leurs problématiques et d'acter les orientations et les dispositions qu'ils souhaiteraient adopter dans le cadre de la prochaine réforme.

La réflexion menée en amont du projet de loi qui sera présenté est une garantie de la bonne mise en œuvre de cette réforme tant attendue.

Les débats ont été riches et parfois vifs, mais députés et sénateurs se sont toujours accordés sur l'impérieuse nécessité de simplifier et de faire évoluer nos structures locales.

Cette synthèse des propositions démontre enfin la volonté des parlementaires de la majorité de revoir la gouvernance de nos collectivités, leurs compétences et leur fiscalité pour mener, avec un certain courage politique, une réforme majeure, à la hauteur des attentes des français.

\*\*\*\*\*

## **SOMMAIRE**

INTRODUCTION	p. 7
COMPARAISON INTERNATIONALE	p. 10
1/ Des structures diversifiées	p. 12
2/ L'exercice de la proximité : des compétences multiples	p. 12
3/ La « région » échelon européen de référence ?	p. 13
4/ Un système souple et évolutif : vers de nouveaux statuts pour les métropoles	p. 13
5/ Faire mieux/moins cher : la recherche de l'efficacité	p. 14
6/ Le principe d'autonomie fiscale n'est pas un critère pertinent de décentralisation	p. 14
7/ Le contrôle et l'évaluation sont indispensables pour la plupart de nos partenaires européens	p. 14
GOUVERNANCE	p. 16
1/ Mieux articuler départements et régions	p. 18
2/ Renforcer la légitimité des intercommunalités	p. 20
3/ Constituer des grandes métropoles de taille européenne à compétences et territoires élargis	p. 21
COMPETENCES	p. 23
1/ La clause de compétence générale aux communes et aux intercommunalités	p. 24
2/ Une spécialisation des compétences des départements et des régions	p. 25
3/ Principe de subdélégation exclusive	p. 25
4/ Propositions pour une nouvelle répartition des compétences (tableau)	p. 26
FINANCES LOCALES	p. 33
1/ La répartition des ressources des collectivités locales	p. 34
2/ Le transfert de fiscalité	p. 36
3/ La réforme de la taxe professionnelle	p. 39
4/ Les transferts entre collectivités	p. 39
5/ La politique contractuelle	p. 40
6/ La mutualisation des services	p. 40
CONCLUSION	p. 42
SYNTHESE	p. 44

## **INTRODUCTION**

La France compte 36 783 communes, 18 716 regroupements intercommunaux, dont 2 580 à fiscalité propre, 371 pays, 4 058 cantons, 100 départements, 26 régions, outre-mer compris, sans oublier l'Etat et ses multiples directions et services...et sans compter l'Union européenne dont les règlements produisent leurs effets sur chacun des ces niveaux administratifs !

La France compte 6 niveaux d'administrations (régions, départements, communes, intercommunalités, pays, syndicats) quand nos voisins, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Espagne n'en comptent que 4 !

La France compte près de 520 000 élus locaux !

Difficile de s'y retrouver dans une organisation territoriale en « mille-feuilles », dans un maquis administratif, maintes fois constatés et dénoncés !

Depuis 20 ans, on a beaucoup transféré de compétences, créé de nouveaux échelons d'administration, mais on a peu réfléchi aux structures profondes de notre organisation.

L'an passé, la mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales présidée par Jean-Luc WARSMANN (Député des Ardennes, Président de la commission des lois) a rendu un rapport d'information « Pour un big-bang territorial » recommandant « Dix principes pour clarifier l'organisation territoriale française ».

Les parlementaires de la majorité se sont appuyés sur ce rapport pour établir un diagnostic et débiter leurs réflexions.

Forts de leurs expériences du terrain, les parlementaires, majoritairement aussi élus locaux, ont rappelé en préambule qu'ils ne souhaitent pas la suppression d'une collectivité territoriale, comme cela a pu être déclaré ici ou là, mais plutôt favoriser un rapprochement entre deux couples : communes/intercommunalités et départements/régions et clarifier les compétences de chacun.

Il s'agit de mettre en place des procédures nouvelles pour une meilleure articulation et un meilleur fonctionnement entre les collectivités entre elles, mais aussi entre les collectivités et l'Etat.

Il faut simplifier et redonner de la lisibilité à notre système, il faut mettre fin à l'empilement et à l'enchevêtrement des compétences !

On pourrait citer des exemples nombreux dans le domaine économique, de l'action sociale, de l'insertion, de la formation professionnelle, de l'aménagement du territoire, de la politique de la ville...etc.

L'enchevêtrement des compétences entre les collectivités (mais également avec l'Etat) est source non seulement de déresponsabilisation mais également de mauvaise maîtrise des dépenses publiques.

Il faut clarifier notre dispositif de finances locales en mettant notamment un terme aux financements croisés.

Certes, la réforme des finances locales est particulièrement complexe, mais on ne peut plus laisser filer une inflation des dépenses publiques liée pour une grande partie aux doublons de structures !

Il faut réformer en prenant en considération les besoins bien différents de notre ruralité face à l'émergence des problématiques nouvelles du fait urbain et de la métropolisation.

Il faut donc réformer en tenant compte de l'identité, des spécificités et de la diversité de nos territoires.

Il faut réformer nos modes de gouvernance.

Notre système n'est plus satisfaisant, il faut le faire évoluer et l'adapter aux exigences de notre société.

Nous devons sortir de notre « jardin à la française » !

Certes, cela impliquera sûrement de réels renoncements et un certain courage politique, mais il s'agit aussi de renforcer la légitimité de nos élus et de leur redonner de la crédibilité vis-à-vis de nos concitoyens.

\*\*\*\*\*

## **COMPARAISON INTERNATIONALE**

La très grande majorité des Etats européens se sont construits au fil des années, voire des siècles, autour de la question territoriale. L'organisation territoriale des Etats européens aujourd'hui est, pour une part majeure, issue de la manière dont ces Etats se sont construits : Etat centralisateur comme la France ou Etat fédéral comme l'Allemagne.

Réfléchir à notre organisation territoriale, ce n'est pas seulement une réflexion sur la gouvernance, la compétence, les problèmes d'organisation et les finances, c'est aussi réfléchir fondamentalement à notre conception de la France et à son adaptation à la modernité européenne.

Une approche internationale des structures territoriales des pays de l'Union européenne permet de constater à la fois de très fortes disparités entre les différentes structures existantes mais aussi une approche souvent similaire dans la conception des rôles et des pouvoirs de ces mêmes collectivités.

Comparer ces différents systèmes de pouvoirs locaux s'avère cependant un exercice particulièrement enrichissant qui conforte la volonté affichée par la France et le Président de la République de réformer nos structures territoriales. Les pays européens dans leur majorité ont entamé des réformes d'ampleur qui répondent à la fois à des enjeux internes propres mais aussi à un besoin d'adaptation à la réalité européenne qui les entoure (particulièrement vrai pour les nouveaux entrants dans l'UE). La délégation de compétence est à la fois considérée comme un choix de société et un outil de gestion des territoires

C'est un domaine où les évolutions sont constantes : depuis une quarantaine d'années, on constate sur le sol européen un mouvement de décentralisation qui touche pratiquement tous les pays européens. Au moment où nous pouvons nous interroger sur l'adaptation de notre tissu socio-économique aux défis de la mondialisation, il est grand temps de nous interroger aussi sur la réactivité de notre système politico-administratif au monde qui l'entoure et entre autre à la réalité européenne. En la matière, la France n'apparaît pas comme particulièrement exemplaire en raison de la complexité actuelle de son système politico-administratif.

Il convient de distinguer trois types d'Etat sur le continent européen : les Etats fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique), les Etats décentralisés (Italie et Espagne), et les Etats plutôt centralisés comme la France, le Royaume-Uni constituant un cas particulier. Quel que soit le type d'organisation, aucun de ces trois types d'Etat ne renonce à des réformes de ses structures territoriales.

L'autonomie locale est un principe consacré en Europe par la Charte européenne de l'autonomie locale du conseil de l'Europe (entrée en vigueur en 1998).

Une étude comparative de ces différentes structures permet de dégager quelques remarques et lignes fortes qui peuvent être des éléments intéressants de réflexion dans le cadre de la réforme souhaitée de nos structures territoriales.

## **1/ Des structures diversifiées**

La France détient le record en matière de superposition de structures territoriales. Dans une grande majorité de pays de l'UE (20 pays sur 27) il n'existe qu'un ou deux échelons (communes ou communes-régions). Les niveaux intermédiaires qui peuvent exister n'ont pas le statut de collectivités territoriales, mais s'apparentent à une forme d'intercommunalité. Il faut noter que les grands (par la taille et la population) pays comme l'Allemagne, la Pologne, l'Italie ou l'Espagne disposent de trois échelons (avec en général, un échelon intermédiaire entre la commune et la région). Un peu plus de 92 000 collectivités territoriales sont recensées en Europe, dont plus de 91 000 de premier niveau. La France, avec ses 36 683 communes, représente à elle seule 40% de ces collectivités de premier niveau. Certains pays, comme le Danemark, ont choisi de réformer de manière très ambitieuse leur schéma territorial en réduisant considérablement le nombre de leurs communes (de 271 à 98, 13 comtés ont été supprimés et remplacés par 5 régions) et de leurs comtés, une réforme similaire est en cours en Lettonie.

## **2/ L'exercice de la proximité : des compétences multiples**

Les collectivités territoriales sont des collectivités de proximité et de service. Cette réalité explique en grande partie l'attachement des citoyens européens à leurs structures locales, surtout la commune qui demeure le lieu par excellence de la proximité et de l'attachement à un territoire.

La proximité et le service aux citoyens se vérifient par la multiplicité des compétences que possèdent ces différentes structures dans le respect du principe de subsidiarité qui est extrêmement répandu en Europe.

La gestion de l'Etat civil, l'éducation, les transports, la gestion des déchets, l'action sociale, la planification urbaine mais aussi le logement social, la santé ou l'environnement font partie des compétences les plus communément admises dans les collectivités territoriales au niveau européen. Mais on peut aussi trouver la protection du consommateur ou la défense civile parmi les compétences des municipalités espagnoles, ou la gestion du droit d'asile parmi les compétences des districts ou communes allemandes.

### **3/ La « région » échelon européen de référence ?**

La région nous semble être globalement l'échelon commun aux pays européens. Cela dissimule une extrême diversité mais va dans le sens du processus de décentralisation constaté sur tout le territoire européen. Presque partout en Europe, décentralisation rime avec régionalisation ou du moins renforcement de l'autonomie régionale. Cette réalité se vérifie particulièrement dans les nouveaux Etats membres issus du bloc de l'Est dont la plupart, parfois à la demande des instances de l'UE (dans la cadre de la gestion des fonds structurels), ont entamé un processus de création d'un échelon régional (République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Lituanie ou Roumanie). Pour des pays comme le Danemark, la Finlande ou la Suède, la régionalisation fait partie intégrante d'un processus de simplification des structures territoriales.

### **4/ Un système souple et évolutif : vers de nouveaux statuts pour les métropoles ?**

C'est une des principales leçons de cette étude : les évolutions sont constantes.

Durant l'année 2009, la Lituanie va mettre en place son projet de fusion des communes, la Suède et la Finlande expérimentent la régionalisation, la Hongrie, la Lituanie et la Roumanie poursuivent leur réflexion sur la régionalisation.

La France elle-même souhaite réformer ses structures territoriales et clarifier leurs différentes compétences.

Se pose ainsi la question de nouvelles collectivités face à de nouveaux défis : environnementaux, démographiques, économiques.... et du meilleur niveau pour y répondre en fonction de critères précis (Cf Critères définis par D. Perben dans son rapport « Imaginer les métropoles d'avenir »).

La question d'un statut particulier pour les grandes métropoles est récurrente dans certains pays : le Royaume-Uni a créé le Grand Londres, Lisbonne, Madrid ou Barcelone disposent de statuts particuliers englobant la notion et les compétences de région-capitale. Milan ou Francfort ont entamé une réflexion sur la modification de leur statut.

Un tel statut ne doit pas se limiter aux seules capitales mais s'ouvrir aux grandes métropoles qui demeurent des pôles majeurs d'attractivité économique, démographique ou universitaire.

Il en va de la lisibilité de nos territoires.

Ce serait une des innovations majeures du projet de réforme français.

## **5/ Faire mieux/moins cher : la recherche de l'efficacité**

Il y a un principe commun : la volonté du maintien efficacité/coût, ou le souci de faire aussi bien, voire mieux et moins cher.

Il s'agit là d'un principe que l'on peut constater partout et sans exception dans l'ensemble des pays européens.

Depuis le début des grandes vagues de décentralisation, constatée à partir des années 70, les dépenses des collectivités n'ont cessé d'augmenter. Les dépenses publiques des collectivités infra - nationales représentent 15,8% du PIB européen et 33,7% des dépenses publiques totales (Sources Dexia 2008). Les transferts de compétences particulièrement budgétivores (dépenses sociales et de santé ou l'enseignement) sont pour une grande part dans cette augmentation.

C'est au nom de ce principe que les processus de simplification des échelons administratifs sont mis en place permettant entre autre la clarification des compétences entre échelons.

## **6/ Le principe d'autonomie fiscale n'est pas un critère pertinent de décentralisation**

Les moyens dont disposent les collectivités locales en Europe sont très diversifiés.

Près de 40 % des ressources des structures territoriales proviennent de dotations (majoritairement en provenance de l'Etat), tandis que 47% des ressources proviennent d'impôts propres, dont le principal est l'impôt foncier (source Dexia 2008).

Enfin, 20 pays européens pratiquent la fiscalité partagée (IR, TVA, Impôts sur les Sociétés) qui tend à remplacer petit à petit le système très répandu des dotations et permet une meilleure autonomie des collectivités locales.

## **7/ Le contrôle et l'évaluation sont indispensables pour la plupart de nos partenaires européens**

Le principe reconnu de l'autonomie locale n'exclut pas, bien au contraire, des procédures de contrôles stricts de la part de l'autorité de tutelle (Etat, Etats fédérés).

Des pays comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou l'Irlande appliquent l'évaluation stricte de la performance de l'action publique et le bon emploi de l'argent public.... Il faut noter, que dans ces pays, les dotations représentent plus de 40% des ressources des collectivités territoriales.

La réforme des collectivités territoriales que souhaite mettre en place le Président de la république française s'inscrit dans une logique européenne de clarification et de simplification incontestable.

Cette réforme doit aussi se faire dans le respect de l'histoire et des traditions de chacun.

Au regard de ces travaux, l'atelier des parlementaires chargés de procéder à une comparaison internationale souhaite insister tout particulièrement sur la dimension européenne de cette réforme.

Nos régions sont l'échelon naturel de la coopération européenne.

La possibilité de coopération entre régions européennes sur des thèmes donnés qui leur sont communs doit être favorisée et valorisée.

La région doit être le garant de l'attractivité du territoire et de l'ouverture sur l'Europe.

\*\*\*\*\*

## **GOUVERNANCE**

Dans un contexte de longue tradition de centralisation des politiques publiques autour de l'action de l'Etat, l'objectif principal de la politique de décentralisation est de rapprocher la décision politique et administrative des réalités du « terrain » vécues par nos concitoyens.

L'organisation de la gouvernance des collectivités territoriales est de ce point de vue un facteur essentiel de cet objectif de proximité. Celle-ci doit contribuer à renforcer la démocratie grâce à une association plus étroite des citoyens aux décisions publiques qui concernent directement leur vie quotidienne, mais aussi à améliorer l'efficacité de la gestion publique.

Depuis les premières lois de décentralisation, les catégories de structures territoriales se sont multipliées sans véritable réflexion d'ensemble sur la coordination des différents niveaux. Cette évolution a progressivement affaibli la lisibilité de leur action.

Tandis que la plupart des pays européens s'en tiennent à trois niveaux infra-étatiques, et qu'aucun autre Etat européen ne dispose de plus de 15 000 structures territoriales, la France dispose de plus de 36 000 communes et 18 000 groupements intercommunaux. Cela favorise la dispersion et la confusion des responsabilités.

Une rationalisation des structures territoriales apparaît aujourd'hui nécessaire à tous les acteurs de la décentralisation pour permettre de « faire mieux et moins cher », grâce à des économies immédiates et en amorçant un « cercle vertueux » dans la gestion des deniers publics, notamment par le rapprochement, à terme, des administrations.

Bien que difficile à évaluer précisément, le gonflement de l'administration territoriale a un coût significatif : pour les collectivités territoriales au sens strict (communes – départements – régions) : les dépenses ont augmenté de 55% au cours des douze dernières années, ce que les transferts de compétences n'expliquent que pour moitié.

Une évolution de la gouvernance doit permettre de combler en outre le déficit démocratique dont souffrent certaines de nos institutions et renforcer l'identification de l'action, des responsabilités et des résultats des élus par les citoyens. L'objectif est de gagner en lisibilité et en transparence, pour garantir aux citoyens un meilleur pouvoir de contrôle de l'action politique et aux élus un meilleur positionnement dans la vie démocratique.

En effet, il apparaît très souvent que les citoyens connaissent mal les compétences respectives des intercommunalités, des conseils généraux et des conseils régionaux et ne parviennent pas toujours à identifier les élus appelés à les exercer.

La clarification et la simplification des structures territoriales nous paraissent devoir être opérées davantage en termes de redistribution des rôles des élus au sein d'institutions au périmètre globalement maintenu plutôt qu'en termes de suppression de certaines d'entre elles.

De plus, il faut considérer la grande diversité de nos territoires comme un atout : cela doit nous conduire à renoncer au « jardin à la française » qui aligne toute la décentralisation sur un même mode d'organisation, et à privilégier plutôt la possibilité de concevoir des dispositifs différents selon les lieux et de procéder le cas échéant par expérimentation.

## **1/ Mieux articuler département et région :**

- a) les conseillers territoriaux : une seule catégorie d'élus pour exercer les compétences départementales et régionales

Le Département et la Région répondent à des logiques de territoires distinctes dont découlent des missions différentes. De ce fait, la suppression ou la fusion de la région et du département ne nous paraissent pas souhaitables.

Mais, cela n'empêche pas de rechercher une meilleure coordination de leurs politiques devenues trop souvent concurrentes et marquées par un élargissement continu du champ de leur intervention. Cette amélioration ne dépend pas uniquement des réformes des structures : une meilleure coopération entre les élus peut y contribuer fortement, appuyée sur une redéfinition de leurs compétences.

C'est pourquoi, il nous semble qu'une plus grande intégration des assemblées départementales et régionales favoriserait l'harmonisation des politiques mises en œuvre et ferait émerger une solidarité territoriale plus forte entre les départements et les régions,

Il serait possible de faire exercer aux mêmes élus des responsabilités départementales et des responsabilités régionales, chacune d'elles correspondant à des politiques bien distinctes, cohérentes avec le niveau territorial concerné et relevant de financements et de compétences non susceptibles de se chevaucher. Cette orientation va dans le sens de propositions de lois déposées à l'Assemblée nationale et au Sénat par plusieurs parlementaires des groupes UMP.

Cette innovation présenterait l'avantage de recentrer l'action de ces deux collectivités autour d'élus moins nombreux, plus proches et plus facilement identifiables par les électeurs et dont les compétences pourraient être plus aisément comprises. Cela permettrait également de supprimer la concurrence entre ces deux niveaux de collectivités et d'enclencher une dynamique de rapprochement entre les deux administrations territoriales.

- b) des modalités d'élection respectueuses des territoires

Les modes actuels de désignation des conseillers généraux et régionaux sont très différents : leur rapprochement serait un élément de simplification et de lisibilité supplémentaires pour les citoyens.

Autant le scrutin régional privilégie la représentation politique au détriment du lien territorial, autant le scrutin départemental permet l'émergence d'élus fortement enracinés dans un territoire qui a gardé toute sa pertinence en milieu rural mais qui est peu visible en zone urbaine.

Les modalités d'élection des conseillers territoriaux doivent permettre de combiner la juste représentation des forces politiques et des territoires tout en donnant à chacune des deux assemblées des majorités claires et cohérentes.

De plus, le nombre d'élus composant les conseils généraux et régionaux doit rester sensiblement équivalent à la situation actuelle.

Plusieurs options ont été envisagées.

- Un scrutin majoritaire uninominal avec une révision de la carte cantonale globale.

- Une majorité de parlementaires a exprimé sa préférence pour un scrutin « mixte », différent selon les territoires, afin d'adapter le lien entre les élus et les territoires à la spécificité de ceux-ci : en zone urbaine, les conseillers territoriaux seraient élus au scrutin de liste à la proportionnelle à un tour, et en zone rurale et semi-urbaine au scrutin majoritaire uninominal à deux tours.

Ce mode d'élection suppose de regrouper les cantons situés en zone urbaine en « circonscriptions territoriales » pour permettre l'élection au scrutin proportionnel.

Plusieurs parlementaires ont fait observer qu'avec ce mode de scrutin, il sera difficile de maintenir le même nombre d'élus qu'aujourd'hui dans les assemblées départementales sans augmenter considérablement le nombre d'élus régionaux.

- Une autre option a été évoquée qui consiste à élire les conseillers départementaux selon un mode de scrutin unique, le scrutin de liste à la proportionnelle à un tour, dans le cadre de « circonscriptions territoriales » regroupant plusieurs cantons. Ce mode de scrutin permettrait de maintenir un nombre de conseillers territoriaux adapté à la gestion du département et de moduler la représentation de chaque département à la région en fonction de son poids démographique. Tous les conseillers territoriaux siègeraient au département, et une part d'entre eux, désignée à l'avance, siègerait également à la région.

- Enfin, l'option d'un scrutin de liste départemental à la proportionnelle semble être écartée car il aurait pour conséquence d'éloigner les élus des territoires et des citoyens.

### c) des régions plus fortes

Des nouvelles dynamiques territoriales se développent, portées par la forte croissance démographique que connaît notre pays.

Les migrations interrégionales continuent de creuser l'écart entre le nord et l'est d'une part, et le sud et l'ouest d'autre part. L'influence croissante des aires urbaines sur l'organisation du territoire modifie les rapports interrégionaux.

Toutes ces mutations conduisent à s'interroger sur la pertinence de la taille de certaines de nos régions. C'est leur capacité à se hisser au niveau des enjeux de la compétition économique, qui dépasse désormais les limites nationales, qui en cause.

Cette réalité est illustrée, par exemple, par le fait que trois régions françaises seulement figurent parmi les 20 premières régions européennes en termes de PIB.

Or, les régions ont vocation à définir et à porter des stratégies économiques qui ne seront efficaces que sur des territoires pertinents. Elles ont aussi une responsabilité essentielle dans le développement des infrastructures nécessaires à l'organisation et à la dynamique de leur territoire ainsi que dans la valorisation des efforts privés et publics consacrés à la recherche ou à la formation. Pour être efficaces, de telles politiques ne peuvent se concevoir à l'échelle de la plupart de nos régions.

C'est pourquoi, il est nécessaire d'enclencher des dynamiques de rapprochement entre régions, d'abord sur la base du volontariat, pour permettre à celles qui sont manifestement en dessous de la taille critique de rejoindre des ensembles plus vastes et de porter des politiques plus ambitieuses.

## **2/ Renforcer la légitimité des intercommunalités**

Depuis quelques années, une recomposition des territoires locaux se dessine du fait de la croissance démographique et du développement de l'emploi dans les espaces péri - urbains et dans les bourgs ruraux.

Ce mouvement participe de la montée en puissance du fait urbain dans l'organisation de la société française et dans la vie de nos concitoyens. Les grands axes de développement économique inter - régionaux s'appuient principalement sur les aires urbaines qui concentrent de plus en plus les capacités de croissance du territoire.

Les communes doivent demeurer les cellules de base de cette nouvelle réalité territoriale : mais, elles doivent aussi disposer de modes de gouvernance adaptés à l'élargissement de leur influence.

L'intercommunalité est le cadre institutionnel approprié pour accompagner la mutation des territoires qui se dessine. Elle est appelée à prendre de plus en plus d'importance dans la gestion des intérêts des communes ainsi regroupées.

De ce fait, le mode de gouvernance doit évoluer pour qu'à l'accroissement continu des responsabilités intercommunales correspondent une meilleure identification des élus en charge de celles-ci.

Les représentants des communes au sein des intercommunalités sont aujourd'hui élus au sein des conseils municipaux.

La réforme mettra en place un système de fléchage.

Ainsi, les élus municipaux qui iront siéger à l'intercommunalité seront connus avant le scrutin et, ce seront donc les électeurs qui les éliront directement à l'occasion des élections municipales.

Pour asseoir définitivement la légitimité des intercommunalités, il est également nécessaire d'en achever la carte sur tout le territoire national et de corriger les anomalies les plus criantes. Pour que ce processus soit rapide et équitable, cela implique que l'Etat y prenne sa part.

Enfin, dans certaines intercommunalités, la commune qui représente la majorité de la population peut se voir imposer une décision qui la concerne directement sans avoir donné son accord. Il est nécessaire de corriger cette situation qui n'est pas conforme à un fonctionnement démocratique de l'intercommunalité.

### **3/ Constituer des grandes métropoles de taille européenne à compétences et territoire élargis.**

#### a) une organisation administrative propre aux grandes agglomérations

Aucune division administrative actuelle n'est véritablement adaptée aux grandes agglomérations. La commune principale est à la fois trop grande pour prendre en compte les quartiers et trop étroite pour appréhender les problèmes métropolitains ; l'intercommunalité s'élargit souvent de manière défensive ; enfin le canton en milieu urbain n'a plus grand sens. Il en résulte un défaut de prise en compte et de représentation des populations des agglomérations métropolitaines.

L'objectif premier de la création de « grandes métropoles » est d'améliorer la lisibilité de l'action publique et de simplifier les processus de décision dans les grandes agglomérations.

Il est aussi nécessaire de regrouper sur ces aires fortement peuplées et aux intérêts très imbriqués des compétences essentielles aujourd'hui dispersées : c'est le cas par exemple du regroupement dans la « grande métropole » de la politique urbaine (aujourd'hui confiée à la commune), des politiques sociales (aujourd'hui exercées principalement par le département) et de la politique économique (aujourd'hui confiée à la région). Ces trois politiques ont une véritable cohérence entre elles et gagneraient sur ce territoire très homogène à être mises en œuvre par une seule collectivité.

Les métropoles doivent en outre atteindre la taille critique qui leur permette d'entrer dans la concurrence internationale ; il est donc nécessaire d'élargir le périmètre des intercommunalités actuelles. A titre d'exemple, la grande métropole de Lyon pourrait élargir son périmètre, y compris sur les départements limitrophes (Ain et Isère), et ainsi se rapprocher d'autres grandes métropoles comme Barcelone, Milan ou Turin.

Il est donc proposé de fusionner sur le périmètre des grandes agglomérations les trois niveaux du département, de la commune et de l'intercommunalité, en une structure unique : la « grande métropole ».

Le groupe de travail envisage la constitution d'une dizaine de « grandes métropoles » (sur un seuil démographique à définir).

La question se pose de la partie résiduelle du département, qui ne se trouve pas intégrée à la « grande métropole ». Des solutions pragmatiques et différenciées doivent être trouvées, soit sous forme de département maintenu mais réduit, soit par le rattachement à un ou plusieurs départements limitrophes.

b) L'élection au suffrage universel des « conseillers métropolitains »

Des collectivités de cette taille et dotées de telles compétences doivent nécessairement être administrées par des élus du suffrage universel direct. Leur gouvernance pourrait s'inspirer du modèle de la loi PLM, le couple commune/grande agglomération étant substitué au couple arrondissement/commune.

\*\*\*\*\*

## **COMPETENCES**

La répartition des compétences des collectivités territoriales est devenue aujourd'hui complètement illisible.

Nos concitoyens n'y comprennent plus rien et, bien souvent, les élus doivent, eux-mêmes, passer des heures à décrypter les circuits de décisions.

La réforme des collectivités passe par la clarification et une véritable séparation de ces compétences.

Les très nombreux parlementaires qui se sont réunis chaque semaine au sein de l'atelier « compétences » se sont donc fixés comme objectif de simplifier, clarifier les responsabilités, et réduire les circuits d'instruction et de décision.

Pour devenir plus efficace, on l'a dit, il faut mettre fin à l'enchevêtrement des compétences et les redistribuer clairement (tout en prenant en compte les principes constitutionnels du 28/03/2003 et les contraintes financières sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre suivant).

En balayant l'ensemble des compétences actuelles des collectivités, les parlementaires ont mené le débat sans tabou. Chacun a pu s'exprimer en faisant valoir ses arguments.

La commune restera la collectivité de proximité, le département, le territoire de proximité et la région, l'espace globale au sein duquel se dessine une vision stratégique et européenne.

La pertinence des Pays n'a pas été démontrée et les parlementaires souhaitent sa disparition.

Nous retrouverons dans le tableau des pages suivantes les dispositions d'évolution qui ont été actées, en respectant les 3 principes suivants :

## **1/ La clause de compétence générale aux communes et aux intercommunalités**

La commune est la collectivité de proximité à laquelle les français restent les plus attachés.

La clause de compétence générale qui a été instaurée par la loi sur les communes du 5 avril 1884 et largement confortée depuis, permet aux collectivités locales d'intervenir dans tous les domaines pour satisfaire un intérêt public local.

Elle est source de nombreuses confusions et elle coûte cher aux contribuables.

Avec comme objectif principal de réaliser de nombreuses économies et de maintenir le nécessaire lien de proximité, les parlementaires ont acté que seule la commune ou l'intercommunalité bénéficierait à l'avenir de la clause de compétence générale.

## **2/ Une spécialisation des compétences des départements et des régions**

Pour éviter une rivalité éventuelle entre les différents niveaux de compétences, garantir une fluidité dans leur répartition et mettre fin, autant que faire se peut aux doublons, il faut spécialiser les compétences.

## **3/ Principe de subdélégation exclusive**

Les parlementaires ont insisté pour que l'articulation entre départements et régions soit pensée en termes de subdélégation, à l'instar de la grande majorité des pays d'Europe.

Cela permettrait de mieux prendre en compte les spécificités territoriales.

La subdélégation étant par ailleurs au niveau régional un bon instrument complémentaire avec le principe de l'expérimentation.

Ainsi, il a donc été décidé d'instituer le principe de subdélégation exclusive, c'est-à-dire la capacité pour une collectivité de déléguer exclusivement certaines de ses compétences suivant les spécificités de son territoire, lorsqu'elle estime qu'un autre niveau de collectivité territoriale est mieux à même de gérer telle ou telle compétence.

Là encore, il s'agit de mettre un terme à cette fameuse politique « du jardin à la française », visant à promouvoir une uniformisation totale des modes de fonctionnement des différents niveaux de collectivités.

## Propositions pour une nouvelle répartition des compétences entre catégories de collectivités locales

- Rappel : - Seule la commune conserve la **clause de compétence générale**,
- Introduction du **principe de subdélégation** permettant à une collectivité de déléguer certaines de ses compétences à une autre collectivité jugée plus à même d'exercer cette dite compétence.

	Répartition actuelle			Proposition d'exclusivité
	Régions	Départements	Communes et groupements de communes	
<b>Voirie</b>	Financement d'infrastructures autoroutières et routières	Propriété, aménagement, entretien et gestion des routes départementales  Gestion des personnels des DDE	Propriété, aménagement, entretien et gestion de la voirie communale	<b>Parcs de l'équipement et financement des infrastructures routières aux départements</b>
<b>Grands équipements</b>	Propriété, aménagement, entretien et gestion des aérodromes civils  Propriété, aménagement, entretien et gestion des ports non autonomes  Propriété, aménagement, gestion des voies navigables	Propriété, aménagement, entretien et gestion des aérodromes civils  Propriété, aménagement, entretien et gestion des ports non autonomes  Propriété, aménagement, entretien et gestion des canaux et voies navigables	Propriété, aménagement, entretien et gestion des aérodromes civils  Propriété, aménagement, entretien et gestion des ports non autonomes  Propriété, aménagement, entretien et gestion des canaux et voies navigables	<b>Transferts intervenus depuis 2006 sur la base du volontariat</b>  <b>Pas de changement (voies navigables : entretien à la charge de celui qui construit)</b>
<b>Transports</b>	Organisation et financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs  Schéma régional de transport scolaire  Réseau de transport Île de France  Financement des lignes à grande vitesse (LGV)	Plan départemental des transports  Organisation et financement des transports scolaires (hors périmètre urbain)  Organisation et financement des transports routiers non urbains de voyageurs  Réseau de transport Île de France	Organisation et financement du transport scolaire intracommunal	<b>Transports routiers urbains et interurbains, y compris scolaires aux départements</b>  <b>Transports ferroviaires aux régions</b>  <b>Financement des LGV : Etat et régions</b>

<p><b>Action économique</b></p>	<p>Schéma régional de développement économique (à titre expérimental)</p> <p>Aides aux entreprises</p> <p>Aides à l'installation ou au maintien de professionnels de santé</p> <p>Participation au capital de sociétés, de fonds de garantie</p>	<p>Aides aux entreprises</p> <p>Aides à l'installation ou au maintien de professionnels de santé</p> <p>Participation au capital de sociétés, de fonds de garantie</p>	<p>Création, suppression ou transfert des halles et marchés communaux</p> <p>Abattoirs municipaux</p> <p>Bureaux de pesage, mesurage et jaugeage</p> <p>Aides aux entreprises</p> <p>Aides à l'installation ou au maintien de professionnels de santé</p> <p>Participation au capital de sociétés, de fonds de garantie</p>	<p><b>Ensemble de l'action économique aux régions</b></p>
<p><b>Formation professionnelle</b></p>	<p>Plan régional de développement des formations professionnelles</p> <p>Formations paramédicales</p> <p>Bourses pour les formations paramédicales</p> <p>Formations sociales</p> <p>Bourses pour les formations sociales</p> <p>Gestion des crédits AFPA</p> <p>Organisation du réseau et des centres d'information sur la VAE</p> <p>Création et rénovation des CFA</p> <p>Aides à l'apprentissage</p>			<p><b>Tout aux régions</b></p>
<p><b>Education</b></p>	<p>Construction et entretien des lycées et établissements d'éducation spéciale</p>	<p>Construction et entretien des collèges</p> <p>Accueil, restauration et</p>	<p>Construction et entretien des écoles élémentaires</p> <p>Carte scolaire des</p>	<p><b>Enseignement élémentaire aux communes</b></p> <p><b>Enseignement secondaire (lycées compris) et éducation</b></p>

	<p>Accueil, restauration et hébergement des lycéens</p> <p>Gestion des personnels TOS des lycées</p> <p>Financement des constructions universitaires (maîtrise d'ouvrage déléguée)</p>	<p>hébergement des collégiens</p> <p>Gestion des personnels TOS des collèges</p> <p>Entretien et gestion des IUFM</p> <p>Carte scolaire des collèges</p>	<p>écoles</p>	<p><b>spéciale aux départements</b></p> <p><b>Enseignement supérieur aux régions</b></p> <p><b>+ développement des possibilités de subdélégation</b></p>
<b>Culture</b>	<p>Inventaire général du patrimoine culturel</p> <p>Etablissements d'enseignement professionnel initial de musique, danse, dessin, théâtre</p> <p>Fonds régional d'art contemporain (FRAC)</p> <p>Bibliothèques régionales</p> <p>Musées régionaux</p> <p>Services archéologiques</p> <p>Archives régionales</p>	<p>Schéma départemental des enseignements artistiques</p> <p>Etablissements d'enseignement initial de musique, danse, dessin, théâtre</p> <p>Bibliothèques départementales de prêt</p> <p>Musées départementaux</p> <p>Services archéologiques</p> <p>Services départementaux d'archives</p>	<p>Etablissements d'enseignement initial de musique, danse, dessin, théâtre</p> <p>Bibliothèques communales</p> <p>Musées communaux</p> <p>Services archéologiques</p> <p>Archives municipales</p>	<p><b>Enseignement artistique aux départements, FRAC et inventaire général du patrimoine culturel, aux régions</b></p> <p><b>Bibliothèques, musées, archéologie et archives aux départements</b></p>
<b>Monuments historiques</b>	<p>Propriété d'immeubles classés ou inscrits</p> <p>Gestion des crédits d'entretien des immeubles classés (à titre expérimental)</p>	<p>Propriété d'immeubles classés ou inscrits</p> <p>Gestion des crédits d'entretien des immeubles classés (à titre expérimental)</p> <p>Gestion des crédits de conservation du patrimoine rural non protégé</p>	<p>Propriété d'immeubles classés ou inscrits</p>	<p><b>Transferts intervenus depuis 2006 sur la base du volontariat</b></p> <p><b>Pas de changement</b></p>
<b>Action sociale</b>	<p>Action sociale facultative</p>	<p>Schéma départemental des établissements sociaux et médico-sociaux</p>	<p>CCAS ou CIAS, instruisant les demandes d'aides sociale, exerçant les compétences déléguées par le</p>	<p><b>Le département apparaît comme le référent le plus pertinent</b></p>

		<p>Autorisation de création et habilitation des établissements sociaux fournissant des prestations de la compétence du département</p> <p>Fonds d'aide aux jeunes</p> <p>Fonds de solidarité pour le logement</p> <p>RMI/RMA</p> <p>APA, CLIC et CODERPA</p> <p>PCH et maisons du handicap</p> <p>Hébergement des personnes admises dans les CAT, des personnes en maison de retraite</p> <p>Aide sociale à l'enfance</p> <p>Formation et agrément des assistantes maternelles</p> <p>Protection judiciaire de la jeunesse</p> <p>Accompagnement social personnalisé</p> <p>Action sociale facultative</p>	<p>département</p> <p>Domiciliation des SDF</p> <p>Autorisation de création, extension ou transformation des établissements d'accueil des jeunes enfants</p> <p>Action sociale facultative (crèches, accueil des sans abri...)</p>	
<b>Action sanitaire</b>	Financement d'équipements sanitaires (à titre expérimental)	<p>Présidence du conseil d'administration des établissements publics de santé spécialisés</p> <p>Centres et consultation de PMI et de planification familiale</p> <p>Prévention sanitaire (pour partie)</p>	<p>Présidence du conseil d'administration des établissements publics de santé</p> <p>Cimetières et services extérieurs des pompes funèbres</p> <p>Bureaux municipaux d'hygiène</p> <p>Lutte contre les moustiques</p>	<b>Pas de changement</b>

		recentralisée) Lutte contre les moustiques		
<b>Santé et carte hospitalière</b>				<b>RÉGIONS</b>
<b>Logement</b>	Conseil régional de l'habitat Prise en charge du logement étudiant (Région Île de France)	Plan départemental de l'habitat Aides à la construction	Contrats de ville Programme local de l'habitat Participation aux commissions d'attribution des logements sociaux Aires d'accueil des gens du voyage Résorption de l'habitat insalubre (à titre expérimental) Aides à la construction (EPCI) Mise en œuvre du droit au logement opposable (à titre expérimental, EPCI) Prise en charge du logement étudiant	<b>Tout aux communes (et leurs éventuels groupements pour les aides à la construction), sauf prise en charge du logement étudiant par les régions</b>
<b>Urbanisme</b>	Elaboration du SDRIF (Région Île de France)		Délivrance des autorisations d'urbanisme Plans locaux d'urbanisme Schémas de cohérence territoriale (EPCI) Droit de préemption urbain ZAC et plan d'aménagement de zone	<b>Pas de changement</b>
<b>Aménagement du territoire</b>	Contrat de projet Etat-région Schéma régional de développement et d'aménagement du territoire Parcs naturels régionaux	Association au contrat de projet Etat-région Réseau et service local de télécommunication Etablissement d'un programme d'aide à	Association au contrat de projet Etat-région Réseau de distribution d'électricité Installations de production d'électricité de proximité	<b>L'ensemble aux régions sauf l'équipement rural maintenu aux départements et les réseaux de distribution aux communes</b>

	Gestion des fonds européens (à titre expérimental) Réseau et service local de télécommunication	l'équipement rural	Réseau de distribution de gaz Réseau et service local de télécommunication	
<b>Environnement</b>	Inventaires locaux du patrimoine naturel Plan régional pour la qualité de l'air Classement des réserves naturelles régionales Parcs naturels régionaux (PNR) Collège du patrimoine et des sites Plan régional d'élimination des déchets industriels	Inventaires locaux du patrimoine naturel Protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles Gestion de l'eau Plan départemental d'élimination des déchets ménagers	Inventaires locaux du patrimoine naturel Assainissement individuel et collectif Distribution d'eau potable Collecte et traitement des ordures ménagères	<b>Tout aux départements, sauf les PNR aux régions et l'assainissement et la distribution d'eau aux communes ?</b>
<b>Tourisme</b>	Schéma régional de développement du tourisme Comité régional du tourisme	Schéma d'aménagement touristique départemental Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée Comité départemental du tourisme	Offices du tourisme	<b>régions</b>
<b>Sport</b>	Construction et entretien d'équipements sportifs dans les lycées Subventions aux associations et sociétés sportives	Construction et entretien d'équipements sportifs dans les collèges Subventions aux associations et sociétés sportives	Construction et fonctionnement des équipements sportifs de proximité Subventions aux associations et sociétés sportives	<b>Construction et entretien de tous les équipements sportifs par les communes et leurs groupements</b> <b>Pour les subventions aux associations et sociétés sportives, participation exclusive du département ou de la région sur chaque projet</b> <b>Financement des équipements sportifs, départements voire régions</b>
<b>Associations et syndicats</b>				

	Subventions aux associations Subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales	Subventions aux associations Subventions aux structures locales des organisations syndicales	Subventions aux associations Subventions aux structures locales des organisations syndicales	<b>Subvention exclusive de l'un des trois niveaux pour chaque association ou structure syndicale</b>
<b>Sécurité</b>		Services départementaux d'incendie et de secours Police du domaine public départemental Participation au conseil départemental de prévention	Police municipale Polices spéciales Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance Centres d'incendie et de secours	<b>Les services d'incendie et de secours à l'Etat Pas de changement pour le reste</b>
<b>Communication</b>	Service de télévision sur la vie locale Journal d'information du conseil régional	Service de télévision sur la vie locale Journal d'information du conseil général	Service de télévision sur la vie locale Journal d'information du conseil municipal	<b>Pas de changement</b>
<b>Coopération décentralisée</b>	Actions de coopération internationale Actions de coopération transfrontalière	Actions de coopération internationale Actions de coopération transfrontalière	Actions de coopération internationale Actions de coopération transfrontalière	<b>Pas de changement</b>

## **FINANCES LOCALES**

Il faut moderniser la fiscalité locale afin de la faire coïncider avec les réalités du 21<sup>ème</sup> siècle.

Le débat sur la réforme des finances locales dépend étroitement des réformes envisagées dans le domaine de la gouvernance et du partage des compétences.

## 1/ La répartition des ressources des collectivités locales

La lecture du rapport pour 2008 de l'observatoire des finances locales (pages 50 à 62) fait apparaître que les ressources des collectivités se sont réparties en 2007<sup>1</sup> de la manière suivante :

Libellé	Communes	Groupements à fiscalité propre	Communes + groupements	Départements	Régions	Départements + régions	Total	Pourcentage du total des recettes
Impôts locaux	26,2	12,9	39,1	19	4,4	23,4	62,6	33,23%
Autres impôts et taxes	13,9	3,6	17,5	16	6,1	22,1	39,6	21,02%
Concours financiers de l'Etat pour le fonctionnement	19,2	7,0	26,2	13,2	8,3	21,5	47,7	25,32%
Autres recettes de fonctionnement	9,7	2,7	12,4	6,1	5,5	11,6	24	12,74%
Dotations et subventions d'investissement	8,2	2,2	10,4	2,6	1,6	4,2	14,6	7,75%
<b>Total<sup>2</sup></b>	<b>77,2</b>	<b>28,4</b>	<b>105,6</b>	<b>56,9</b>	<b>25,9</b>	<b>82,8</b>	<b>188,4</b>	<b>100,00%</b>

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales 2008, finances des collectivités locales en 2007.

<sup>1</sup> Premiers résultats DGFIP.

<sup>2</sup> Les recettes d'investissement ne sont prises en compte que pour les dotations de l'Etat.

Les réformes proposées consisteraient à :

- concentrer les impôts locaux « 4 vieilles » sur les communes et leurs groupements,
- substituer dans toute la mesure du possible des ressources fiscales aux dotations,
- rapprocher autant que possible les ressources des compétences exercées,
- maintenir un lien entre la collectivité qui exerce une compétence économique et les entreprises qui bénéficient de cette politique économique,
- transférer aux collectivités la libre prise en charge des dégrèvements décidés par l'Etat.

Une rapide simulation de ces réformes aboutirait à la nouvelle répartition des ressources ci-dessous :

Libellé	Communes + groupements	Départements + régions	Total	Pourcentage du total des recettes	Explication
Impôts locaux	62,5	0	<b>62,5</b>	33,17%	23,4 Mds € sont transférés aux communes et groupements.
Autres impôts et taxes	17,5	22,1	<b>39,6</b>	21,02%	
Concours financiers de l'Etat pour le fonctionnement	0	0	<b>0</b>	0,00%	Les concours financiers de l'Etat 26,2 + 21,5 Mds € sont supprimés
Autres recettes de fonctionnement	12,4	11,6	<b>24</b>	12,74%	
Dotations et subventions d'investissement	0	0	<b>0</b>	0,00%	Les concours financiers de l'Etat 10,4 + 4,2 Mds € sont supprimés
Transferts de fiscalité	13,2	49,1	<b>62,3</b>	33,07%	
<b>Total</b>	<b>105,6</b>	<b>82,8</b>	<b>188,4</b>	<b>100,00%</b>	

Ce tableau appelle les commentaires suivants :

- Les résultats méritent d'être affinés sérieusement, en effet, les données disponibles sur le rapport de l'Observatoire ne permettent pas d'identifier avec précision les rubriques ; de fait, les montants indiqués à la ligne « impôts locaux » débordent du strict périmètre des « 4 vieilles »,
- Ces mêmes données ne permettent pas d'isoler la taxe professionnelle ; dans la mesure où une partie de la taxe professionnelle pourrait être maintenue au profit des régions, un calcul complémentaire sera nécessaire,

- La dotation globale de fonctionnement a été conçue à l'origine pour permettre aux collectivités locales **d'assumer des missions de l'Etat** (Etat civil notamment). Il s'agit donc d'un paiement pour service rendu. Même si le calcul de paiement peut prêter à discussion, le système de la dotation de l'Etat semble en l'occurrence le plus logique,
- Il sera sans doute difficile d'abandonner toutes les dotations, notamment celles qui sont prévues pour des cas très particuliers de politiques d'aménagement du territoire ou de solidarité exceptionnelle,
- Dans ce cadre, la question de la pérennité de dotations telles que la PAT et le FNADT reste posée.

## 2/ Le transfert de fiscalité

Le tableau ci-dessus fait apparaître un besoin de financement d'un montant de 62,3 Mds € pour compenser l'abandon de transferts financiers de la part de l'Etat.

La première question à se poser est de savoir si ce montant est prélevé sur le montant perçu par l'Etat à l'échelon national, ou sur les montants perçus collectivité par collectivité. Autrement dit, s'agit-il de prélever 62,3 Mds sur l'IRPP, la CSG ou la TVA ou bien de déterminer des taux de prélèvements par collectivité étant entendu que le résultat final devra donner à l'échelon national une somme de 62,3 Mds €.

La première solution est la plus simple et la plus juste : il suffit d'inscrire ce prélèvement en loi de finances, ce qui permettra à chaque collectivité d'avoir l'assurance de recevoir le montant attendu.

La contrepartie de cette simplicité est un inconvénient majeur : tout simplement, un tel système est fort peu éloigné du système actuel des dotations, la réforme risque donc de n'être que de façade. Certes on peut imaginer que plutôt que de fixer un montant la loi ne prévoit qu'un pourcentage sur les recettes fiscales encaissées, mais force est de reconnaître que la tentation sera grande d'inventer toute sorte de compensation pour limiter les aléas et assurer les collectivités des recettes attendues.

La deuxième solution est beaucoup plus complexe : elle suppose qu'il soit fait la première année un calcul du taux de prélèvement sur les recettes attendues pour chaque collectivité bénéficiaire afin de s'assurer que les recettes correspondront bien aux dotations supprimées. Les années suivantes, ces recettes évolueront en fonction du développement économique de chaque collectivité.

Cette solution présente l'avantage de son inconvénient : elle crée un lien entre le dynamisme économique et les ressources fiscales et par là même elle est de nature à motiver les initiatives locales ; d'un autre côté elle crée des déséquilibres qui risquent d'aller à l'encontre des préoccupations nationales d'aménagement du territoire. De fait, des systèmes correctifs apparaîtront rapidement nécessaires.

Une troisième solution consisterait à fixer un taux unique sur l'ensemble du territoire mais une répartition fondée sur les recettes fiscales encaissées collectivité par collectivité. Ce système créerait inévitablement de fortes inégalités qu'il conviendrait de compenser. Cette compensation pourrait être décidée par le comité des finances locales ou l'instance qui viendrait se substituer à lui. On pourrait imaginer un système de compensation « à la Robin des bois » comme cela se pratique au Canada, où les collectivités les plus riches font l'objet d'un écrêtement au profit des plus pauvres. (Voir détail du système en annexe).

Un tel système permet de responsabiliser l'ensemble des acteurs : les recettes ne peuvent être supérieures à ce qui est attendu de la fiscalité, l'effort de solidarité est consenti après un débat entre les partenaires concernés.

A partir de là se pose la question du choix de la ressource fiscale susceptible de faire l'objet d'un prélèvement au profit des collectivités locales.

L'idée d'un prélèvement sur la CSG, parfois évoquée, devrait être écartée : d'abord parce que cet impôt, nouveau et difficilement accepté, a été consenti dans un but précis de redressement des comptes sociaux. Lui donner une autre destination serait politiquement et socialement mal ressenti. Son assiette très large le rend particulièrement sensible. Enfin, une étude d'impact montrerait assez facilement l'inégalité de répartition sur le territoire d'où la nécessité de compensations assez lourdes ou le risque de déséquilibres en matière d'aménagement du territoire.

L'IRPP et la TVA constituent deux reflets réels du dynamisme économique ; cependant l'IRPP correspond essentiellement à une fiscalité de production quand la TVA est davantage une fiscalité de consommation ; or les régions de production et de consommation ne sont pas forcément les mêmes. Un prélèvement assis sur la TVA risquerait fort de valoriser les régions touristiques et attractives au détriment de régions plus industrielles ; même s'il existe un système de compensation, l'affichage risque d'être délicat et politiquement difficile. Rappelons le, il ne s'agit pas là de créer de la fiscalité nouvelle, mais de substituer une part d'impôt aux dotations et compensations actuelles.

On ne peut exclure néanmoins l'idée de permettre aux collectivités de moduler elles-mêmes cette ressource fiscale à la marge, et au-delà du mécanisme général .... Certes, chez la quasi-totalité de nos partenaires dans le monde, même dans les états fédéraux, seul l'Etat central dispose du pouvoir de moduler les taux de la fiscalité transférée.

Cela étant, rien n'empêche d'avoir des différences, d'autant plus que nos collectivités disposent déjà d'une certaine expérience de liberté des taux des taxes locales, certes sous un encadrement strict. Une autre solution consisterait à laisser coexister des ressources à taux modulable, à côté d'une part fixe de grand impôt national.

Si le débat atteint ce stade, certains risquent d'avancer la nécessité de moduler la compensation reçue par les collectivités les plus pauvres, en fonction de l'effort fiscal qu'elles ont engagé. En d'autres termes, une collectivité ne disposant pas de recettes suffisantes recevra de ses partenaires une compensation en fonction du taux qu'elle aura elle-même imposé sur cet impôt.

Ce système existe déjà puisqu'une partie de la DGF des communautés de communes est versée en fonction de l'effort fiscal des collectivités qui la composent. Il est justifié par le fait qu'il serait choquant de faire payer au contribuable extérieur l'impôt auquel le contribuable local n'a pas consenti.

Une telle solution présente cependant un effet pervers puisqu'elle incite à la hausse des impôts. Elle ne serait pas non plus tout à fait justifiée en l'espèce puisque le taux de prélèvement sur les recettes fiscales serait le même sur l'ensemble du territoire.

**C'est pourquoi nous préconisons un système qui pourrait être le suivant :**

- 1) L'Etat prévoit de percevoir, à l'échelon national, une recette fondée sur un impôt IRPP ou TVA,
- 2) Il calcule un taux de prélèvement sur ces recettes qui devrait lui permettre d'obtenir une somme susceptible de compenser la perte des dotations aux collectivités locales (62,3 Mds € la première année),
- 3) Ce taux est appliqué aux recettes prévues dans le ressort de chaque collectivité concernée,
- 4) Le comité des finances locales décide d'un système d'écrêtement permettant de réduire les inégalités entre collectivités,
- 5) Après répartition de cette compensation, les partenaires pourraient alors décider de la part à réserver à la péréquation et de celle conservée au territoire en progression.

L'attention des élus devra être appelée sur les multiples impacts que comporte un tel dispositif, qui obéit à une logique de nouvelles responsabilités.

Tout d'abord, au plan national : en cas de réduction de l'activité économique le montant à répartir diminuera, il n'y aura plus de dotation à montant garanti. A cet égard, il n'est d'ailleurs pas absurde d'imaginer que les ressources soient corrélées à l'évolution du P.I.B.

Le système d'écrêtement, même s'il est décidé par un comité d'élus ne sera jamais parfait ; certes les recettes proviendront en grande partie des fruits des investissements locaux, mais les collectivités souffriront des aléas conjoncturels, voire de l'amplification de déséquilibres physiques et structurels entre les territoires. Les collectivités porteront là aussi la responsabilité des choix effectués en termes de péréquation.

Enfin, si l'idée de donner la liberté de fixer un taux additionnel est séduisante en termes de liberté, elle comporte son revers en termes de responsabilité politique.

De manière générale, un tel bouleversement de la fiscalité pourrait conduire à **une gouvernance nationale** nouvelle visant à fixer des objectifs communs en terme de résorption de la dette et de P O dans le cadre d'un conseil des exécutifs ou CFL nouvelle formule, dans une négociation citoyenne sous le contrôle du Parlement, qui en fixera le cadre et en contrôlera le fonctionnement.

### **3/ La réforme de la taxe professionnelle**

Les réflexions engagées par le groupe ont abouti à faire émerger deux volontés partiellement contradictoires : réduire de manière significative cette taxe afin d'alléger la pression fiscale sur les entreprises, notamment pour aligner leur condition fiscale à celle des entreprises installées dans la plupart des Etats européens, mais d'un autre côté assurer l'existence d'un lien fiscal entre collectivités et activité économique.

Dans ce contexte le débat a porté essentiellement sur le choix de la base pertinente.

- Une taxe professionnelle fondée exclusivement sur la valeur ajoutée risquerait de pénaliser les entreprises innovantes et les plus compétitives ; en outre elle aura nécessairement un effet de concentration de la ressource sur l'Ile de France et les grandes agglomérations.
- Il est donc nécessaire de prévoir plusieurs aménagements :
  - o La répartition territoriale du produit sur la base de l'assiette foncière et des investissements ainsi que du nombre des salariés localement rattachés,
  - o Des mécanismes d'ajustement de la valeur ajoutée pour les entreprises innovantes,
  - o Des mécanismes de péréquation nationale importants distinguant la part de croissance réservée au local de celle attribuée à l'aménagement du territoire,
- D'autre part, il n'est pas à exclure de prévoir la création d'un foncier bâti économique qui se substituerait pour tout ou partie au foncier bâti actuel sur les mêmes bâtiments et qui viendrait (ou non) réduire le périmètre actuel de la taxe professionnelle.

*NB : chacun admet que l'assiette de la TP constituée des investissements et des salaires est une aberration économique, mais beaucoup souhaitent que ces éléments puissent constituer les bases de la répartition territoriale du nouvel impôt.*

*Le nouveau foncier bâti économique pourrait devenir, le cas échéant une part de la TP avec conservation de l'ancien FB ou être un impôt connexe à la TP et amener dans ce cas à la suppression de l'ancien FB.*

### **4/ Les transferts entre collectivités**

Les travaux en cours tendent à proposer de spécialiser les compétences de chaque niveau de collectivité sauf pour ce qui concerne les communes qui conserveraient la compétence générale (ou les intercommunalités).

En conséquence, la pratique des financements croisés serait supprimée.

## **5/ La politique contractuelle**

La pratique de contrats entre l'Etat et les collectivités locales (contrats de projets Etat-Régions, contrats de site, CUCS), et entre collectivités (Pays) a permis l'engagement de projets mobilisant différents échelons de collectivités locales, et parfois même également d'autres acteurs de la société civile.

Aujourd'hui, cependant, ces contrats ont créé une situation opaque où les responsabilités paraissent souvent diluées. Ils tendent en outre à créer des obligations pour les collectivités, souvent lourdes, là où seul l'Etat devrait s'engager (par exemple, financement de lignes de TGV).

De fait, de tels engagements devraient être limités à des cas précis tels que :

- existence d'une compétence ou d'un intérêt commun : universités, ensembles portuaires,
- financement d'un projet où les opérations sont imbriquées : construction d'une liaison entre une autoroute et une route départementale,
- opérations entrant dans le cadre de priorités partagées entre l'Etat et une région : grands projets.

Cependant, dans la mesure où les parts importantes de ressources consacrées à l'aménagement du territoire et aux investissements d'envergure resteraient fiscalisées à l'échelon du couple Département/région, on ne peut s'interdire de penser qu'un système de contractualisation ou de partage de gouvernance soit imaginé avec l'autre couple.

La collectivité contractant avec le couple département/région, devra être de taille suffisante pour pouvoir s'engager dans des projets d'envergure. Les pays ne pouvant plus assumer ce rôle d'interface, puisque leur disparition est annoncée, il sera alors nécessaire de constituer des communautés de taille suffisante.

## **6/ La mutualisation des services**

La mutualisation des services apparaît, au-delà du système fiscal retenu, comme une source essentielle de réduction de la dépense. Il apparaît souhaitable d'en faciliter juridiquement et fiscalement les possibilités, d'autant plus que cette opportunité serait renforcée par l'apparition d'un deuxième couple (département – région) dont la mutualisation des moyens augmenterait le potentiel des économies à réaliser.

A ce stade, il faut souligner les difficultés auxquelles se heurtent actuellement, sur le plan européen, les communes et intercommunalités pour faire admettre à l'Europe de les faire sortir du champ du code des marchés publics, et cela malgré le fait que les intercommunalités soient l'émanation des communes et que les EPCI ne constituent pas des collectivités locales distinctes.

La jurisprudence actuelle semble admettre la mutualisation « descendante » des intercommunalités vers les communes, comme « in house », mais se refuse toujours à admettre en dérogation au code des marchés publics la mutualisation ascendante des services des grandes villes au profit des agglomérations.

Une évolution favorable de la jurisprudence décuplerait sans aucun doute la potentialité de la réforme à cet égard. Il sera donc très important de penser à construire, à cette occasion, un dispositif, voire une doctrine, ouvrant des perspectives dans ce sens.

\*\*\*\*\*

## **CONCLUSION**

Les députés et sénateurs de la majorité qui ont participé aux ateliers sur la réforme des collectivités territoriales, mis en place par les Groupes parlementaires (UMP, Union Centriste et Nouveau Centre), partagent le même diagnostic sur l'impérieuse nécessité d'améliorer l'organisation et le fonctionnement de la décentralisation.

Cette volonté de réforme relève d'une démarche positive : offrir à tous nos territoires la meilleure organisation possible afin de permettre aux collectivités qui les administrent d'être encore plus efficaces.

Ce n'est nullement mettre en cause l'action qu'elles conduisent aujourd'hui, c'est leur donner au contraire toutes les chances de le faire mieux encore, en tirant les enseignements de diagnostics largement partagés.

L'amélioration de notre organisation territoriale est attendue par les Français, parce que sa complexité et son coût n'échappent pas à leur attention. Ce serait une erreur de croire que ce débat n'est que l'affaire des experts et des élus.

Les solutions finalement retenues et votées par les parlementaires devront être à la hauteur de cette attente.

Une réforme sans ambition et sans impact sur les défauts les plus criants de notre système actuel serait jugée sévèrement. Aussi, les parlementaires savent qu'ils devront faire preuve d'audace et de courage pour que cette réforme, considérée comme majeure par les français, ne les déçoive pas.

\*\*\*\*\*

## **SYNTHESE**

Le 22 octobre 2008, le Président de la République a installé le Comité pour la réforme des collectivités locales et a demandé à son Président, Edouard BALLADUR, de lui remettre des propositions courant mars 2009.

Le chantier de la réforme étant ainsi lancé et ouvert, les responsables des Groupes parlementaires de la majorité Messieurs Jean-François COPE (UMP, Assemblée nationale), François SAUVADET (Nouveau Centre, Assemblée nationale), Henri de RAINCOURT (UMP, Sénat) et Michel MERCIER (Union centriste, Sénat) se sont réunis et ont souhaité également organiser et mener une large réflexion sur le sujet avec les députés et les sénateurs (les présidents des Groupes ont choisi de ne pas traiter le cas de l'Ile-de-France).

Dominique PERBEN (Député du Rhône) a été chargé d'animer les travaux à l'Assemblée Nationale et Jean-Patrick COURTOIS (Sénateur de Saône-et-Loire) au Sénat.

Cette nouvelle méthode de travail s'inscrit parfaitement dans le cadre du renforcement des pouvoirs du Parlement, on pourrait même dire qu'elle s'impose, en raison de l'ampleur du sujet.

Elle permet aussi d'apporter un appui éclairé aux travaux du Comité BALLADUR.

Quatre « ateliers » ont été installés, chacun co-présidé par un député et un sénateur :

-Atelier « Comparaison internationale » :

- \* Nicole AMELINE (Députée du Calvados),
- \* Patrice GELARD (Sénateur de la Seine-Maritime).

-Atelier « Gouvernance » :

- \* Didier QUENTIN (Député de Charente-Maritime),
- \* François-Noël BUFFET (Sénateur du Rhône).

-Atelier « Compétences » :

- \* Michel PIRON (Député du Maine-et-Loire),
- \* Eric DOLIGE (Sénateur du Loiret).

-Atelier « Finances locales » :

- \* Alain GEST (Député de la Somme),
- \* Charles GUENE (Sénateur de la Haute-Marne).

De très nombreux parlementaires sont venus participer et débattre au sein de ces ateliers qui se sont réunis chaque semaine depuis fin octobre, alternativement à l'Assemblée Nationale et au Sénat.

Quatre réunions plénières se sont tenues également pour permettre aux parlementaires inscrits dans les différents ateliers de débattre sur l'ensemble des sujets et de leurs problématiques et d'acter les orientations et les dispositions qu'ils souhaiteraient adopter dans le cadre de la prochaine réforme.

La réflexion menée en amont du projet de loi qui sera présenté est une garantie de la bonne mise en œuvre de cette réforme tant attendue.

Les débats ont été riches et parfois vifs, mais députés et sénateurs se sont toujours accordés sur l'impérieuse nécessité de simplifier et de faire évoluer nos structures locales.

Cette synthèse des propositions démontre enfin la volonté des parlementaires de la majorité de revoir la gouvernance de nos collectivités, leurs compétences et leur fiscalité pour mener, avec un certain courage politique, une réforme majeure, à la hauteur des attentes des français.

## **Principales décisions actées par les parlementaires en ateliers et lors des séances plénières**

### **Objectifs :**

- Faire mieux et moins cher,
- Sortir du « jardin à la française »,
- Clarifier et simplifier, mettre fin au « mille-feuille » administratif et donner de la lisibilité à notre système,
- Mettre fin à l'enchevêtrement des compétences et aux financements croisés,
- Mettre en place une meilleure articulation entre les collectivités entre elles, ainsi qu'avec l'Etat,
- Respecter l'identité de nos territoires,
- Adapter nos modes de gouvernance,
- Renforcer la légitimité de nos élus et leur redonner de la crédibilité vis-à-vis de nos concitoyens.

### **I - Atelier Comparaison internationale**

**Etudier les différents systèmes de pouvoirs locaux chez nos voisins européens pour nous adapter notamment à la modernité européenne.**

- Des structures diversifiées,
- La commune est la collectivité de proximité auquel les européens sont le plus attachés,
- La région, échelon européen de référence,
- Une évolution constante des statuts des métropoles,
- Le principe d'autonomie fiscale n'est pas un critère pertinent de décentralisation,
- Le contrôle et l'évaluation (strictes) indispensables pour la plupart de nos partenaires européens.

## II – Atelier Gouvernance

**Favoriser les 2 couples : communes/intercommunalités et départements/régions, et améliorer leur fonctionnement.**

### a) Le couple communes – intercommunalités

- Le **fléchage des délégués communautaires** à l’occasion du scrutin municipal,
- La **suppression du panachage** jusqu’à un seuil à déterminer,
- Achever la carte des intercommunalités,
- Accord de la commune représentant la majorité de la population pour les décisions la concernant.

### b) Le couple département – région

- Vers **une seule catégorie d’élus, des conseillers territoriaux, pour exercer les compétences départementales et régionales.**

- **Le mode de scrutin n’a pas été tranché, le rapport ne proposera que des options.**

- soit scrutin majoritaire uninominal avec révision de la carte cantonale globale,
- soit un scrutin mixte (uninominal majoritaire en milieu rural et proportionnel à un tour en milieu urbain), selon une carte des cantons modifiée,
- soit un scrutin à la proportionnelle par secteurs territoriaux (« cantons élargis »),
- soit un scrutin à la proportionnelle sur une base départementale.

- **Le regroupement des régions et/ou des départements sur la base du volontariat.**

### c) Prévoir un statut pour les grandes métropoles

- **Fusionner sur le périmètre des grandes métropoles les trois niveaux** (département, commune intercommunalité) en une structure unique : la « grande métropole ».
- Les « conseillers métropolitains » siégeant au « Conseil métropolitain » seront désignés selon un système de **double niveau d’élection**. La gouvernance des grandes agglomérations suivra donc le **modèle de la loi PLM**, le couple commune/grande agglomération étant substitué au couple arrondissement/commune.

### d) La suppression des pays

### **III - Atelier Compétences**

**Clarifier et séparer les compétences.**

- A) La clause de compétence générale aux communes ou intercommunalités.*
- b) Une spécialisation des compétences des départements et régions (voir tableau des propositions pour une nouvelle répartition des compétences).*
- c) Principe de subdélégation exclusive*

### **IV - Atelier finances**

**Moderniser la fiscalité locale afin de la faire coïncider avec les réalités du 21<sup>ème</sup> siècle.**

- **Concentrer les impôts locaux « 4 vieilles »** sur les communes et leurs groupements,
- **Substituer** dans toute la mesure du possible des **ressources fiscales aux dotations**,
- **Rapprocher** autant que possible les **ressources des compétences exercées afin de supprimer les financements croisés**,
- **Transférer aux collectivités la libre prise en charge des dégrèvements** décidés par l'Etat dans le cadre d'une nouvelle fiscalité qui attribuera des parts d'impôts nationaux au couple départements/régions,
- Éventuellement **prévoir la création d'un foncier bâti économique** qui se substituerait pour tout ou partie au foncier bâti actuel sur les mêmes bâtiments et qui pourrait réduire le périmètre actuel de la taxe professionnelle.
- **Maintenir un lien entre la collectivité qui exerce une compétence économique et les entreprises** qui bénéficient de cette politique économique.

\*\*\*\*\*